

POTERE DI RIESAME ED ATTIVITA' NEGOZIALE DELLA P.A.: LA DIFFICILE CONVIVENZA TRA AUTOTUTELA INTERNA ED ESTERNA NEI CONTRATTI PUBBLICI.

ABSTRACT

La tesi si prefigge lo scopo di analizzare i rapporti tra l'autotutela amministrativa e l'attività contrattuale della p.a., dando atto della profonda evoluzione che ha interessato entrambi i fenomeni.

Il tema non è nuovo nel dibattito dottrinale e giurisprudenziale, ma lo diventa a seguito delle riforme normative degli ultimi anni che, modificando separatamente la disciplina dell'autotutela e dei contratti pubblici, innescano una tensione tra istituti appartenenti a settori distinti dell'ordinamento e governati da logiche diverse.

Da un lato si pone l'autotutela, espressione tipica di poteri autoritativi ed unilaterali, attribuiti alla p.a. in forza della sua peculiare posizione ordinamentale; dall'altro, si staglia il contratto, modello paradigmatico di gestione di interessi su base paritetica e consensuale.

Il dialogo tra i due istituti si presenta difficile ed eclettico e si colloca perfettamente nell'ibridismo che connota il moderno diritto amministrativo: quest'ultimo registra una tendenza alla progressiva "contrattualizzazione", mutuando sempre più spesso strumenti civilistici per la persecuzione dell'interesse pubblico. La tendenza è chiaramente espressa dall'art. 1 comma 1 *bis* l. n. 241/90 che le legittima ed incentiva l'attività negoziale della p.a., favorendo, ove possibile, la sostituzione del provvedimento autoritativo con fattispecie convenzionali (art. 11 l. n. 241/90).

Il problema che si pone riguarda allora la definizione della posizione concretamente assunta dalla p.a. nella dinamica negoziale, dovendosi stabilire se la dismissione della veste pubblicistica possa dirsi integrale, o se viceversa, permangano delle facoltà e dei poteri autoritativi anche a seguito della stipulazione del contratto.

Tra questi, fondamentale è capire se l'Amministrazione mantenga i propri poteri di riesame sull'assetto di interessi regolato dal contratto o, al contrario, se l'accordo negoziale segni il definitivo tramonto delle facoltà di autotutela.

Quest'ultima, dal canto suo, nel momento in cui si avvicina al contratto subisce una bipartizione, dovendosi distinguere tra autotutela interna ed esterna ad esso: nella prima categoria rientrano quelle facoltà di natura privatistica eccezionalmente attribuite dalla legge o dal titolo ad uno dei contraenti, e non rappresentano prerogative riservate alla sola p.a.; alla seconda appartengono quei poteri pubblicistici immanenti alla funzione amministrativa che competono generalmente all'Amministrazione (artt. 21 *quinquies* e 21 *nonies* l. n. 241/90).

Le facoltà di autotutela privatistica permangono certamente anche a seguito della stipulazione del contratto, fondandosi proprio su di esso come forme di reazione all'inadempimento o ad altre patologie.

Diversamente, ci si chiede se l'Amministrazione possa continuare ad esercitare i propri poteri di autotutela pubblicistica per rimediare ad un assetto divenuto contrastante con l'interesse pubblico, o se, viceversa, le facoltà di revoca ed annullamento d'ufficio risultino assorbite dalla stipulazione negoziale.

La sensazione è che qualora l'azione amministrativa si dipani attraverso modelli civilistici non può ritenersi pedissequamente applicabile la disciplina privatistica, giacché la p.a. non smarrisce mai del tutto la propria autoritatività, giustificata dagli interessi perseguiti, che riemerge con intensità variabile, determinando una serie di peculiarità e prerogative che rendono l'Amministrazione un contraente "atipico".

Tuttavia, la risposta non può essere univoca e generale, attesa l'eterogeneità dell'attività negoziale della p.a.: i contratti pubblici si tripartiscono, infatti, nelle categorie dei "contratti di diritto pubblico" (o "ad oggetto pubblico"), "contratti di diritto speciale", "contratti di diritto comune".

La classificazione descrive una crescente dismissione della veste autoritativa della p.a., che diviene massima nei contratti di diritto comune, in cui il contraente pubblico agisce in condizioni di sostanziale parità con il privato.

Per tale tipologia di contratti non vi è dubbio che non residuino spazi per un'autotutela di tipo pubblicistico, dal momento che si tratta di convenzioni rette da una logica puramente privatistica.

All'opposto, l'autotutela amministrativa reste esercitabile nei confronti dei contratti di diritto pubblico, che partecipano della medesima natura pubblicistica del provvedimento che sostituiscono o integrano (come del resto confermato dalla giurisprudenza prevalente che assimila il recesso di cui all'art. 11 comma 4 l. n. 241/90 alla revoca ex art. 21 *quinquies* l. n. 241/90).

Numerose perplessità sorgono invece in relazione ai contratti di diritto speciale, in cui si intravedono momenti di esercizio di un potere pubblico senza però che esso pervada l'intera dinamica negoziale, che resta regolata dalla disciplina privatistica.

Nella categoria rientrano, su tutti, gli appalti pubblici, settore in cui si avverte con maggior preoccupazione questa tensione tra l'interesse pubblico della p.a. al riesame del rapporto e quello privatistico per l'indissolubilità del vincolo.

Segnatamente, si tratta di stabilire se la stazione appaltante possa liberarsi da un accordo contrastante con gli interessi pubblici ricorrendo agli strumenti autoritativi dell'autotutela, o sia invece costretta ad esercitare la facoltà di recesso, espressamente prevista dalla legge o dal contratto.

Il problema qualificatorio si pone anche *ex post*, poiché dalla riconduzione dell'atto di scioglimento alla sfera pubblicistica o privatistica discende un diverso regime delle condizioni di legittimità, nonché un diverso riparto di giurisdizione.

La disamina parte da un comune dato normativo, rappresentato dall'art. 32 comma 8 d.lgs. n. 50/2016 (che, *in parte qua*, riproduce il previgente art. 11 comma 7 d.lgs. n. 163/2006), laddove fa espressamente salvi i poteri di autotutela anche dopo l'aggiudicazione definitiva della gara, per poi procedere separatamente in relazione alle fattispecie della revoca e dell'annullamento d'ufficio.

La diversità di presupposti tra le due forme di autotutela pubblicistica esclude una soluzione unitaria, attesa la differente relazione con l'istituto del recesso, riconosciuto in favore della p.a. dal vecchio art. 134 d.lgs. n. 163/2006 (e oggi dall'art. 109 del Codice Appalti).

Tale norma fonda un potere di autotutela interno al contratto di appalto, che si atteggia in termini di specialità essendo riconosciuto solo in favore dell'Amministrazione e con caratteristiche diverse dal recesso negli appalti di diritto comune, disciplinato dal codice civile.

Il recesso ex art. 134 d.lgs. n. 163/2006 (ora art. 109 Codice Appalti), si distacca infatti dal modello del codice civile e viene ritoccato in senso più favorevole all'Amministrazione, alleggerendo l'onere economico per il suo esercizio: l'indennizzo per il lucro cessante viene forfettizzato fino al massimo del dieci per cento delle opere non eseguite, e la commisurazione del danno emergente, fermo restante il pagamento dei lavori eseguiti, è limitata al valore dei materiali utili esistenti in cantiere.

L'esercizio della facoltà di recesso viene però procedimentalizzata, prevedendosi l'obbligo di preavviso all'appaltatore, in luogo dell'assenza di qualsiasi garanzia procedurale nell'art. 1671 c.c.

Ecco allora che il recesso ex art. 134 d.lgs. n. 163/2006 rappresenta un perfetto ibrido tra il diritto privatistico di cui all'art. 1671 c.c., e il potere pubblicistico di cui all'art. 21 *quinquies* l. n. 241/90.

Rispetto alla revoca, il recesso si presenta certamente snellito a livello procedurale, non essendo connotato dalle garanzie partecipative che affasciano il procedimento di autotutela, ma più impegnativo sotto il profilo economico, giacché l'indennizzo ex art. 21 *quinquies* è limitato al solo danno emergente e non copre, nemmeno in via forfettaria il lucro cessante.

Pertanto, riconoscere alla p.a. il potere di esercitare la revoca dell'aggiudicazione significa, di fatto, offrirle una strada più conveniente economicamente per sciogliersi dal contratto, recando un *vulnus* ancora maggiore alle aspettative del privato.

Ciò nonostante, la giurisprudenza amministrativa ha a lungo predicato la permanenza del potere di revoca dell'aggiudicazione anche a seguito della stipulazione del contratto, ritenendo tale facoltà non elisa dalla previsione del diritto di recesso.

Diversamente, la giurisprudenza ordinaria si è da sempre posta in senso sfavorevole all'ammissione di un potere di revoca capace di incidere sul contratto già stipulato, ribadendo la netta separazione tra le due fasi in cui si dipana l'attività negoziale della p.a.

Il contratto rappresenta il punto di non ritorno dell'*agere* pubblicistico dell'Amministrazione, e, una volta concluso segna irrimediabilmente l'ingresso in una fase dominata dalle regole privatistiche, in cui non può trovare spazio l'autotutela autoritativa.

L'Adunanza Plenaria, intervenuta con sentenza del 20 giugno 2014 n. 14, si colloca solo in parte su questa scia, affermando che una volta intervenuta la stipulazione del contratto per l'affidamento dell'appalto di lavori pubblici, l'Amministrazione non può esercitare il potere di revoca dovendo operare con l'esercizio del diritto di recesso.

La soluzione della Plenaria si profila di strette vedute riferendosi esclusivamente ai contratti di appalti di lavori, senza prendere posizione sul più ampio rapporto tra autotutela pubblicistica e contratto; la dicotomia tra revoca e recesso viene risolta sulla base di un mero concorso apparente di norme, che vede prevalere la disposizione speciale di cui all'art. 134 d.lgs. n. 163/2006, dettata per i soli appalti di lavori, non potendosi estendere il principio espresso alle altre tipologie di contratti pubblici.

La parzialità della risposta fornita dall'Adunanza Plenaria viene però superata dal legislatore che, nel nuovo art. 109 d.lgs. n. 50/2016, estende la disciplina sul recesso anche ai contratti di servizi e forniture.

Sembra allora potersi trarre la conclusione che la p.a., successivamente alla stipulazione di qualsiasi contratto di appalto pubblico, per gestire eventuali sopravvenienze e sciogliersi dal vincolo contrattuale divenuto inopportuno non potrà esercitare il potere di revoca ex art. 21 *quinquies* l. n. 241/90, ma è obbligata ad azionare il recesso di cui all'art. 109 del Codice Appalti.

Ad analoghe conclusioni non può giungersi in relazione all'annullamento d'ufficio.

L'annullamento ex art. 21 *nonies* l. n. 241/90 non veicola infatti una valutazione di inopportunità dell'atto revocato, ma tende a rimediare all'illegittimità dello stesso, eliminandolo dall'ordinamento.

Alla base non vi è un fattore di inconvenienza sopravvenuta, ma la stigmatizzazione della contrarietà originaria dell'atto rispetto agli interessi pubblici, e ciò giustifica il suo effetto retroattivo.

Il collegamento che l'annullamento presenta con le esigenze di legalità dell'azione amministrativa ha fatto sì che la dottrina e la giurisprudenza guardassero ad esso con meno perplessità rispetto alla revoca, anche qualora si avvicini al fenomeno contrattuale.

Ecco perché l'orientamento prevalente, avallato anche dalla stessa Adunanza Plenaria nella sentenza n. 14 del 20 giugno 2014, ritiene che il generale potere di annullamento d'ufficio possa essere legittimamente esercitato anche con riferimento agli atti amministrativi costituenti il presupposto di un contratto di diritto privato, stipulato successivamente agli stessi, posto che in tal caso l'autotutela ha per oggetto non il contratto ma i provvedimenti adottati nel corso dell'iter procedimentale prodromico alla relativa stipulazione.

Il problema che si pone, invece, riguarda le sorti del contratto, dal momento che il d.lgs. n. 53/2010 ha introdotto una disciplina calibrata solo sull'ipotesi dell'annullamento giurisdizionale.

Alcuni orientamenti cercano di estendere la patologia dell'"inefficacia cedevole" anche al contratto a seguito dell'annullamento in autotutela dell'aggiudicazione; altri, ripropongono la teoria dell'invalidità derivata ad effetto caducante, ritenendo il contratto automaticamente sciolto a seguito della

determinazione in autotutela della p.a.

Si tratta di un'impostazione che non convince del tutto, consentendosi alla stazione appaltante un potere di incisione unilaterale sul contratto ben più ampio di quello riconosciuto allo stesso giudice amministrativo, che si scontra con le esigenze di conservazione del rapporto sottese alla riforma del 2010.

Appare allora preferibile riqualificare l'autoannullamento dell'aggiudicazione alla stregua di una patologia contrattuale, che secondo lo schema di riparto tracciato dalla giurisprudenza ordinaria, dovrebbe essere conosciuta dal giudice naturale del contratto.

Condividendosi quanto espresso dalle Sezioni Unite del 14 maggio 2015 n. 9861, non può negarsi che l'annullamento in autotutela rappresenti pur sempre una vicenda afferente la spendita di un potere autoritativo, sebbene incidente su un rapporto intermediato dal contratto; ne consegue l'opportunità di radicare la giurisdizione presso il giudice amministrativo, poiché ciò che viene in rilievo non è un vizio eventualmente proprio del contratto, conoscibile dal giudice ordinario, ma un profilo di illegittimità che infetta la procedura pubblicistica a monte.

A livello normativo, l'annullamento d'ufficio viene addirittura rafforzato, per alcuni aspetti, dal d.lgs. n. 50/2016, che all'art. 211 comma secondo, contempla un potere di raccomandazione dell'ANAC idoneo a sollecitare l'autotutela da parte della stazione appaltante.

Si tratta di un potere *sui generis*, ovvero una nuova forma di autotutela esterna al contratto ed eteronoma, riconducibile più alla funzione di controllo che alla tipica attività di riesame.

In senso opposto, tuttavia, si registra una parallela evoluzione legislativa dell'istituto nella sua disciplina generale ex art. 21 *nonies* l. n. 241/90, tutta protesa a limitarlo.

La l. n. 124/2015, infatti, per la prima volta ha introdotto un termine preciso, pari a diciotto mesi, per l'esercizio dell'annullamento d'ufficio che incida su atti attributivi di vantaggi per il privato, tra cui può certamente rientrare l'aggiudicazione.

È stato, inoltre, abrogato l'art. 1 comma 136 della l. n. 311/2004 che, disciplinando l'annullamento di atti che incidono su fattispecie negoziali, aveva rappresentato la chiave di volta per ammettere l'autotutela tardiva, oltre la stipulazione del contratto.

Lo scenario dei rapporti tra autotutela pubblicistica e contratto si presenta, in definitiva, denso di contraddizioni e in continuo mutamento; gli sforzi della giurisprudenza di dare equilibrio e coerenza al sistema rischiano di essere continuamente vanificati dai rapsodici interventi del legislatore, che rendono le soluzioni fornite inevitabilmente precarie.

JURIDICAL REVIEW AND NEGOTIATING ACTIVITY OF P.A.: THE DIFFICULT COHABITATION BETWEEN INTERN AND EXTERN SELF-PROTECTION IN PUBLIC AGREEMENTS.

SUMMARY

This thesis is determined to analyse relationships between administrative self-protection and agreement activity of p.a., giving act of a deep evolution. It has interested both phenomena.

Topic is not new about the doctrinal and law debate, but it becomes following some normative reforms during these next years. They activate a tension between appearing institutes to distinct sector of the ordinance and ruled from different reasons, modifying separately the discipline of self-protection and public agreements.

By a side, the self-protection places, typical expression of authoritative and unilateral powers, attributed to p.a. in force of its peculiar administrative procedure; by the other side, the agreement stands out. It is a paradigmatic model of interest management on equal relationship base and consensual too.

The dialogue between two institutes is difficult and eclectic and it is perfectly on the hybridism that implies the modern administrative right: this last registers a tendency to the progressive “contractualisation”, always changing more and more some civil instruments for the persecution of public interest. The tendency is clearly expressed by art. 1 paragraph 1 *bis* l.n. 241/90. It legitimates and incentivizes p.a. negotiable activities, promoting the substitution of authoritative measure with conventional particular cases, where it is possible. (art. 11 l.n. 241/90).

The problem here posed, concerns the definition of position concretely taken on p.a. in negotiable dynamic, owing itself to establish if the dismantlement of the publicist role can be said whole, or if vice versa, some faculties and some authoritative powers endure also after stipulation of the agreement.

Among these, it is fundamental to understand if the Administration maintains its own power of reviewed on the framework of ruled interests from the agreement or, at the opposite, if negotiable agreement marks the definitive sunset of self-protection faculty.

These lasts, on his side, suffer a bipartition at the moment that it approaches to the agreement, having to be distinguished between indoor and outdoor protection to him: in those faculties of private nature, the first category gets back. They are exceptionally attributed to the law or to the title to one of contractors and, they do not represent some prerogatives reserved only to p.a.; at the second those publicist immanent powers belong to the administrative function. Generally they compete to the Administration (artt. 21 *quinquies* e 21 *nonies* l. n. 241/90).

Faculties of private self-protection persist certainly also after the stipulation of the agreement, founding on itself as some forms of reaction to the non-fulfilment or to other diseases.

On the contrary, it asks if the Administration could continue to practice his own powers of current affairs publicist self-protection to remedy to a framework. It becomes contrasting with public interest,

or if otherwise, the faculty of revocation and cancelled of office result to be absorbed from negotiable stipulation. The sensation is that at the moment when the administrative action draws up through some civil models, it cannot be considered to apply the private discipline slavishly, because p.a. never denies his whole authority, justified by pursued interests. It re-emerges with variable intensity, determining a series of peculiarity and some prerogatives which make the Administration an “atypical “contractor.

However, the answer cannot be univocal and general, waited the heterogeneity of negotiable activity of p.a.: in fact, public agreements pull out in some categories of “agreements of public right” (or “to public object”), some “agreements of special right”, some “agreements of common right”.

The classification describes a growing dismissing of authoritative role of p.a.. It becomes maximum for agreements of common right, where the public contractor acts in conditions of substantial equality with private.

For this typology of agreements, there is no doubt on the fact that they do not remain some spaces for a self-protection of publicist type, since it treats conventions held by a private pure logic.

At the opposite, the administrative self-protection stays exercisable against some agreements of public right. They participate to the same publicist nature of measure. They substitute or integrate (as some forms here confirmed by prevailing law that assimilates the withdrawal of the art. 11 paragraph 4 l. N. 241/90 to the revocation ex art. 21 *quinquies* l. n. 241/90).

Many perplexities arise instead in relation with agreements of special right, where some moments of a public power exercise discern without that the whole negotiable dynamic permeates. It remains ruled from the private discipline.

First of all, public procurements get back in this category. It is a sector where it warns this tension between public interest of p.a. to the re-exam of the relationship and that private for the indissolubility of constraint with a major concern.

Signally, it treats to establish if the procuring entity could be free from a contrasting agreement with public interests using the authoritative instruments of self-protection, or if it is obliged to exercise the faculty of withdrawal, expressively previewed by the law and by the agreement.

The qualifier problem poses also *ex post*, because from the renewal of dissolution act to the public or private sphere descends a different system of legitimacy conditions, as well as a different allotment of jurisdiction.

The examination leaves from a common normative date, represented by the art. 32 paragraph 8 d.lgs. n.50/2016 (that, *in an equal part*, reproduces the previously art. 11 paragraph 7 d.lgs. n. 163/2006), where expressively it saves powers of self-protection also after the definitive award in implementation, then to proceed separately in relation to the circumstances of withdrawal and cancelation of office.

The diversity of supposition between two forms of public self-protection excludes an unitary solution, waited also the different relation with the institute of cancelation, re-known in favour of p.a. by the old art. 134 d.lgs. n. 163/2006 (and today by the art. 109 of Procurement Code).

This norm founds a power of indoor self-protection to the agreement of contract, which owns itself in terms of speciality being re-known only in favour of the Administration and with different characteristics from the cancelation in contracts of common right, regulated by civil code.

The cancelation ex art. 134 d.lgs. n. 163/2006 (now art. 109 Procurement Code), detaches itself from the model of civil code and it is retouched in a sense the most favourable to the Administration, lightening the economic burden for its exercise: the indemnity for stopping profit is forfeited just to the maximum of ten per cent of not followed tasks, and the commiseration of emerging damage is limited to the value of useful materials existing in the building site, without considering that the payment of these done works. The exercise of the faculty of cancelation is on course, preventing the obligation of notice to the contractor, in a place of absence about each procedural guarantee in the art. 1671 c.c.

Here is well that the cancelation ex art. 134 d.lgs. n. 163/2006 represents a perfect hybrid between the private right of the art. 1671 c.c., and public power of the art. 21 *quinquies* l.n. 241/90.

Respect to revocation, cancelation presents certainly simplified to procedural level, not being brought with some participative guarantees. They fascinate the self-protection procedure, but it is more demanding under the economic profile, since the compensation ex art. 21 *quinquies* has limited to the only emerging damage and it does not cover either its loss of profit in a flat-rate way.

For this reason, it has to recognise to the p.a. the power to exercise the revocation of award and it means, of fact, to offer it a more convenient way to dissolve itself by the agreement, carrying a major *vulnus* to the private expectancies.

Nevertheless, the administrative law has preached longer the stay of revocation power for the adjudication also after the stipulation of the agreement, so considering a not removed faculty from the prevention of withdrawal right.

Otherwise, the ordinary law is always posed in a not favourable way to the admission of a power of revocation able to influence on this stipulated agreement, reiterating the clear separation between two phases where the negotiable activity of p.a. unravels.

The agreement represents the point of no return of publicist *agere* of Administration, and, once lasted, it points irretrievable the entrance in a phase dominated by private rules, where the authoritative self-protection cannot find its space.

Plenary Assembly, intervened with sentence of 20th June 2014 n. 14, collocates only in part on this trail, declaring that once intervened the stipulation of the agreement for the confidence of procurement of public works, the Administration cannot exercise power of revocation having to operate with the exercise of right of revocation.

The solution of Plenary Assembly profiles of strict visions referring exclusively to the agreements of procurements in works, without losing the position on a wider relationship between publicist self-protection and agreement; the dichotomy between revocation and cancellation is solved on the base of a mere competition appearing of laws. It looks to prevail special dispositions of the art. 134 d.lgs.n. 163/2006, mentioned for only procurements of works. It is because it cannot extend the expressed principle to other typologies of public agreements.

The partiality of furnished answer from the Plenary Assembly is so surpassed by the legislator that, in the new art. 109 d.lgs. n. 50/2016, extends the discipline on the revocation also to agreements of services and deliveries.

Well it sounds to have been able to draw the conclusion that p.a., after the stipulation of each agreement of public procurement, to manage some possible timings and to dissolve from the contractual link become inappropriate. It could not exercise power of revocation ex art. 21 *quinquies* l. n. 241/90, but it is obliged to action the cancellation of the art. 109 of Public Procurements Code.

To similar conclusions it cannot achieve in relation to the cancellation of office.

The cancellation ex art. 21 *nonies* l.n. 241/90 in fact does not vehicle a valuation of inopportunity of the recalled act, but it tends to remedy the illegitimacy of the same, removing him from the ordinance.

Behind, there is not a factor of occurred inconvenience, but the stigmatisation of original opposition of the act respect to public interests, and it justifies his retroactive effect.

The link that the annulment presents with the exigencies of legality of administrative action has made that the doctrine and law would see to it with less perplexity respect to revocation, also if it was near the contractual phenomena.

This is why the prevalent orienting, humiliated also to the same Plenary Assembly in sentence n. 14 of 20th June 2014, retains that general power of office cancelling could be exercised legitimately also with reference to the administrative acts constituting the prerequisite of an agreement about private right, stipulated successively to the same, considered that, in this case self protection has for object not the agreement but some measures adopted during the course of *prodrome* procedural passage to the relative stipulation.

Instead, posed problem concerns fates of agreement, from the moment that d.lgs. n. 53/2010 has introduced a calibrated discipline only the hypothesis of law cancelling.

Some orientations try to extend the pathology of “soft ineffectiveness” also to the agreement after the cancellation in self-protection of award; others, propose again the theory of invalidity derived to short-living effect, considering the agreement automatically dissolved after the determination in self-protection of p.a.

It is an approach that does not convince of all, giving the opportunity to the adjudicating entity a power of unilateral incision on the agreement wider than that re-known at the same administrative judge. It is

collided with the exigencies of maintaining about relationship. They are subtended to the reform in 2010.

It appears so preferable to qualify again the auto- cancellation of the adjudication to the case of a contractual pathology. It should be known by the natural judge of agreement according to the scheme of distribution tracked from the ordinary law.

Sharing how it is expressed by Unit Sections of 14th May 2015 n. 9861, it cannot deny that cancelling in self-protection always represents a fact concerning the exercise of an authoritative power, even if the accident on an intermediate relationship from the agreement; it follows the opportunity to entrench the law nearby the administrative judge, because this coming in relief is not an eventual vice of the agreement, known by the ordinary judge, but a profile of illegitimacy that infects the publicist procedure just at the beginning.

To a normative level, the cancelling of office strengthens, for some characteristics, by d.lgs. n. 50/2016, that to the art. 211 paragraph 2. It covers a power of ANAC recommendation, appropriate to urge self-protection by adjudicating station.

It is a power *sui generis*, or a new form of outdoor self-protection to the agreement and heteronomous, it is more attributable to the function of control than to the typical activity of re-exam.

In the opposite sense, so, it registers a parallel legislative violation of the institute in its general discipline ex art. 21 *nonies* l.n. 241/90, all portended to limit it.

In fact, l.n. 124/2015, for the first time introduced a precise term, equal to eighteen months, for the exercise of office cancelling that affects on some attributive acts of advantages for private, between them the adjudication can be considered.

Furthermore, the art. 1 paragraph 136 of l.n. 311/2004 was abolished and it was disciplined the denying of acts. They affect on negotiable facts. It represented the keystone to admit the later self-protection, other than the stipulation of the agreement.

The scenery of relationships between publicist self-protection presents, definitively, full of contradictions and in a continue changing; the efforts of law to give equilibration and coherence to the system risk to be continuously undermined by rhapsodically interventions of legislator. They make the furnished solutions inevitably precarious.